

# ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ИГОРНОГО БИЗНЕСА В РОССИИ



ПЕРВЫЙ ЗАМЕСТИТЕЛЬ ПРЕДСЕДАТЕЛЯ КОМИТЕТА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ ФС РФ  
ПО ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКЕ, ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВУ И ТУРИЗМУ  
Юрий Германович Медведев

В Российской Федерации в настоящее время выдано более 6300 лицензий на игорный бизнес, действует около 400 тыс. игровых автоматов и 5 тыс. игровых столов. Один игровой автомат приходится на 350 человек. В городах Москве и Санкт-Петербурге сосредоточено до 80% игорных клубов. В городе Москве действует 60 казино и 3 тыс. залов игровых автоматов. Таким образом, один автомат приходится на 150 человек. Всего в нашей стране в различные виды азартных игр вовлечено около 10 млн. человек.

В 2005 году доходы от игровой индустрии составили свыше 140 млрд. рублей. Для сравнения: это пятая часть суммарного оборота алкогольного рынка России (без пива и слабоалкогольных коктейлей). На залы игровых автоматов приходится 86% суммарного оборота отрасли. Налоговые поступления от игорного бизнеса в 2005 году составили около 27 млрд. рублей. Две трети игровых залов налогов не платят.

С 2006 года решениями органов власти субъектов Российской Федерации игорный бизнес запрещен в Северной Осетии – Алании, Чеченской Республике, Белгородской и Рязанской областях.

За время реформ в нашей стране успело вырасти поколение детей и подростков, рожденных в обновленной России. Благодаря либерализации экономики российское общество сравнительно быстро превратилось в общество потребителей, придирчиво выбирающее из огромного разнообразия товаров и услуг то, что наиболее соответствует его запросам и возможностям.

Через открывшиеся границы в нашу страну были импортированы не только потребительские товары, но и западный образ жизни. Во многих городах появились ночные увеселительные заведения, залы игровых автоматов, казино. Эти заведения в первую очередь были ориентированы на российских бизнесменов. В то же время высокая прибыльность индустрии развлечений привлекла к себе пристальное внимание криминальных кругов, поскольку это позволяло не только легализовать свои доходы, но и значительно их приумножать.

В результате бума игорного бизнеса за последние 10–15 лет в России не осталось практически ни одного крупного населенного пункта, где такое заведение не было бы открыто.

К сожалению, в России нет статистики, которая бы отражала влияние игорного бизнеса на социальную жизнь общества. Однако абсолютно точно известно о том, что в результате чрезмерного увлечения людей играми в стране распадаются семьи, продаются квартиры, машины, драгоценности, фирмы.

Хорошо известно о том, что все коммерческие предприятия заинтересованы не только в стабильности своей работы, но и максимально возможном росте своих прибылей. Охватив наиболее обеспеченные слои общества, игорный бизнес сегодня привлекает и менее обеспеченных граждан. Как показывает опыт, человек подвержен азарту независимо от уровня своего благосостояния. Для тех, кто не может себе позволить поход в казино, игорный бизнес предлагает «испытать удачу» на игровых автоматах. В мире они больше известны под названием «однорукие бандиты». Размещаются эти игровые автоматы в местах наибольшего скопления людей, в магазинах, на остановках общественного транспорта, вблизи или внутри учреждений культуры. Простота обслуживания и доступность для потенциальных игроков (одна игра в среднем стоит пять рублей) позволили игровым автоматам охватить тысячи населенных пунктов России. Во многих из них зачастую теряют контроль над собой и разоряются даже те люди, которые устояли перед массовым увлечением алкоголем.

Мечтая о крупных выигрышах, граждане проигрывают пенсии, зарплаты, последние сбережения, дети тратят деньги своих родителей. Иногда это приводит к трагедиям. Разорившийся родитель ставит под удар благополучие своих детей. Чувство вины за проигранные семейные деньги может толкнуть ребенка из малообеспеченной семьи даже на самоубийство, такие случаи уже бывали.

О том, насколько опасны нынешняя ситуация и воздействие игорного бизнеса на молодежь, говорят следующие цифры: только 52% опрошенных граждан в возрасте до 24 лет сказали, что среди их знакомых нет людей, увлеченных играми в игровые автоматы и казино. То есть каждый второй молодой человек имеет знакомых, пристрастившихся к азартным играм.

Президент РФ В.В. Путин признал ситуацию с игорным бизнесом социальной проблемой: «Зависимость от азартных игр... может быть не меньшей, чем от алкоголя или наркотиков. Мы должны подумать о том, чтобы оградить наших граждан от того, что сейчас происходит в сфере игорного бизнеса».

На уровне федерального законодательства образовался своего рода «правовой вакуум», который провоцирует приход в игровой бизнес недобросовестных предпринимателей. Попытки органов государственной власти субъектов Российской Федерации решить проблему с помощью нормотворческих инициатив приводят к многочисленным судебным искам, что еще больше запутывает ситуацию. По мнению региональных властей, установить над игорным бизнесом жесткий контроль можно только при помощи соответствующего федерального закона. Значительная часть населения страны также выступает против тотального распространения азартных игр. Об этом свидетельствуют данные опроса, проведенного ВЦИОМ в марте 2006 года. Отрицательно относятся к игорному бизнесу 94% населения России и лишь 6% опрошенных относятся к нему положительно. 81% опрошенных требуют убрать все игорные заведения из жилых кварталов городов. При этом 35% граждан считают, что в сложившейся ситуации виноваты не представители игорного бизнеса, а власть, которая не может или не хочет ввести четкие правила его регулирования.

Очевидно, что забота законодателя о развитии предпринимательства должна сочетаться с заботой о физическом и нравственном здоровье нации. Примитивное понимание интересов массового потребителя уже привело к появлению опасных изменений в общественном сознании. Вызывает серьезное сомнение и социальная роль игорной индустрии как разновидности бизнеса. Ведь коммерция строится здесь на разжигании чувства азарта, на обещаниях быстрого и легкого обогащения. Речь идет не о том, чтобы заработать деньги, а выиграть их. Игорный бизнес по своей сути – это санкционированный государством способ отъема денег у населения в пользу заинтересованных лиц.

Игорные заведения работают в особых условиях. Не имея конкурентов по доходности, они способны предложить любую арендную плату за занимаемые помещения, вытесняя таким образом другие сферы предпринимательства из социальной инфраструктуры (например, продовольственные магазины,



прачечные, химчистки, закусочные, небольшие мастерские). В итоге, кроме негативного воздействия на граждан, игорные заведения еще и уничтожают малый бизнес социальной направленности. Представителям законодательной и исполнительной властей такое положение не должно быть безразлично.

Результаты проверок показывают, что в погоне за прибылью организаторы игорного бизнеса с легкостью идут на нарушение даже тех мягких правил, которые регламентируют сегодня их. Например, материалы проверки игорных заведений в Пермском крае показали следующее: большинство из них осуществляет свою деятельность незаконно. В Пермском крае в настоящее время официально зарегистрировано и поставлено на учет в налоговой инспекции более 7,2 тыс. игровых автоматов. Нелегальных игровых автоматов, по оценкам специалистов, около 62%. Большинство собственников мелких игорных заведений не платят налоги, а также не имеют никакого обеспечения игрового процесса. Например, при проведении проверки 264 игровых автоматов выяснилось, что 120 из них не зарегистрированы в налоговых органах. В результате региональный бюджет Пермского края ежемесячно недополучает около 600 тыс. рублей. Типичные нарушения, выявленные проверкой: работа без лицензий, отсутствие сертификатов соответствия игровых автоматов, отсутствие данных о предпринимателях, нарушение требований по размещению наружной рекламы, нарушение антимонопольного законодательства и ряд других. Несмотря на свое достаточно продолжительное существование в России, отечественный игорный бизнес в системном плане продолжает оставаться законодательно неурегулированной отраслью предпринимательства. Регулирование здесь осуществляется отдельными фрагментарными положениями федерального законодательства, а также рядом федеральных и региональных подзаконных актов. Основные правила ведения игорного бизнеса сегодня таковы:

- стоимость лицензии на осуществление деятельности в казино и залах игровых автоматов составляет 3000 рублей (никаких ограничений на размещение игрового оборудования нынешнее законодательство не накладывает);
- в игорном заведении имеют право работать лица не моложе 18 лет, а посещать его могут даже дети;
- отсутствуют требования к технологически заложенному среднему проценту денежного выигрыша каждого игрового автомата.

Органы государственной власти всех уровней сегодня прежде всего озабочены пополнением своих бюджетов, а криминальные структуры и бюрократия – те, кто обладает ресурсами влияния, – неизбежно пытаются превратить это влияние в свой личный бизнес. Размах криминала и коррупции начинает приобретать угрожающие размеры. Так несовершенство законодательной базы разрушает устои общества.

Региональные власти периодически начинают борьбу с игорными заведениями. Эти меры находят отклик у населения, и возникает впечатление, что проблему можно решить на местном уровне. Но игровых залов не становится меньше. Закрываются одни, но тут же открываются другие, хозяевами которых зачастую являются одни и те же предприниматели.

## Мировой опыт ограничения игорного бизнеса

За рубежом давно уже обратили внимание на социальную опасность игровой индустрии. Были приняты необходимые ограничительные меры.

В США игорный бизнес легализован в 48 штатах. При этом действуют различные территориальные ограничения. Например, в 11 штатах казино должны размещаться за границами городов. В семи штатах игровые автоматы и казино разрешено открывать только на ипподромах, еще в шести штатах – только на речных судах. В 23 штатах запрещено заниматься игорным бизнесом за пределами индейских резерваций. В штатах Невада и Нью-Джерси казино разрешены только в городах Лас-Вегас и Атлантик-Сити.



Во Франции игорные заведения нельзя открывать в городах с населением меньше 500 тыс. человек. Кроме этого, еще со времен императора Наполеона Бонапарта введен и до сих пор действует запрет на деятельность казино в городе Париже.

В Великобритании территориальные ограничения на игорный бизнес введены в 1968 году. В соответствии с ними казино и другие игорные заведения разрешено открывать только в 53 специально отведенных зонах. Большинство из них расположено в центральной части Англии.

Во всем мире широко используются так называемые игровые офшоры. Например, на территории Израиля игровые казино вообще запрещены. Но любители азартных игр обходят это ограничение, играя на борту специально оборудованных самолета и яхт, курсирующих вдоль побережья страны. Аэробус Boeing 747, в салоне которого размещено казино, вылетает из аэропорта города Тель-Авива и несколько часов кружит над нейтральными водами Средиземного моря.

На территории континентального Китая игорный бизнес также запрещен. Запрет не распространяется только на бывшие колонии европейских стран, имеющие особый статус в составе КНР: в Аомыне (Макао) расположены казино, а в Сянгане (Гонконге) разрешается устраивать только собачьи бега.

## Основные идеи нового законопроекта

Необходимость защитить население России от пагубного воздействия азартных игр уже осознали и наши законодатели. В марте 2006 года Государственной Думой ФС РФ в первом чтении был принят проект федерального закона «О государственном регулировании деятельности по организации и проведению азартных игр и пари», инициированный группой депутатов фракции «Единая Россия».

Основные идеи законопроекта предусматривают:

- в целях обеспечения прозрачности и подконтрольности игорного бизнеса – установление высокой платы за право ведения предпринимательской деятельности в данной сфере. Нижняя планка предложенного размера чистых активов составляет 600 млн. рублей. В соответствии с планируемыми поправками в Налоговый кодекс цена лицензии будет определена в 30 млн. рублей. Ставка налогообложения игрового автомата ориентировочно составит 9,4 тыс. рублей. Предполагается, что данные условия оставят на рынке только крупные и серьезные компании, а все недобросовестные предприниматели будут выведены за пределы правового поля;
- введение квотирования игорных заведений. Устанавливается жесткое требование: не более одного игорного заведения (будь то казино или зал автоматов) на 200 тыс. человек, проживающих на территории субъекта Российской Федерации. Предполагается, что такой размер квоты оставляет легальному бизнесу возможность не уйти в тень. Полученные квоты каждый регион распределяет на аукционе, порядок проведения которого устанавливает Правительство РФ;
- установление минимальной планки – 3 млн. рублей, в качестве начальной цены на аукционе за получение разрешения на открытие одного игорного заведения. Участвовать в аукционе сможет только юридическое лицо с лицензией, имеющее чистые активы – не менее 600 млн. рублей. Стоимость лицензии в соответствии с планируемыми поправками к Налоговому кодексу будет повышена с 3000 рублей до 30 млн. рублей, а если участник проиграл аукцион, деньги ему возвращены не будут. Разрешение на открытие игорного заведения выдается на 10 лет, а если оно будет аннулировано, деньги также не возвращаются. Это приведет к укрупнению игорных заведений и уменьшению их количества, что создаст условия для усиления контроля за их работой, повышения прозрачности и ответственности;



– введение запрета на функционирование игорных заведений в жилых помещениях, детских садах, школах, иных образовательных и медицинских учреждениях, а также в зданиях вокзалов, портов, на станциях (остановках) всех видов общественного транспорта, в зданиях, в которых расположены организации торговли, органы государственной власти, местного самоуправления, в помещениях религиозных и общественных организаций. Возраст посетителей игорного заведения и игроков не может быть меньше 18 лет. Однако некоторые законодатели предлагают повысить эту планку до 21 года;

– усиление требований к качеству игорного заведения. Речь идет об увеличении размеров игорных залов и расширении ассортимента предоставляемых услуг. Например, в казино должно быть установлено не менее 10 игровых столов, а минимальная площадь его игрового зала должна составлять не менее 800 кв. метров, зала игровых автоматов – 100 кв. метров.

При этом запрещается комбинирование азартных игр с какой-либо иной предпринимательской деятельностью. В законопроекте, принятом в первом чтении, предусмотрен также технологически заложенный средний процент денежного выигрыша каждого игрового автомата: он должен быть не ниже 80%.

## Перспективы игорного бизнеса в России

Все участники игрового рынка на словах выступают за формирование цивилизованного и прозрачного бизнеса в России. Они подтверждают, что принятие федерального закона, регулирующего данную сферу деятельности, – мера давно назревшая и необходимая, обеспечивающая развитие игорного бизнеса в рамках правового поля, определенного государством. Формально интересы законодателей и представителей игорного бизнеса совпадают. Однако основные положения данного законопроекта вызвали у бизнес-сообщества консолидированный отпор. Самая радикальная точка зрения противников законопроекта звучит так: предложенный вариант – это ликвидация легального игорного бизнеса. Они утверждают, что квотирование численности игорных заведений – мера нерыночная и ее нужно отменить. В противном случае это уничтожит индустрию залов игровых автоматов с оборотом в 4 млрд. долларов. Перестанет легально существовать до 300 тыс. таких автоматов, 350 тыс. человек потеряют работу. Например, в городе Москве останется всего 60 казино и придется ликвидировать около 120 залов, соответствующих всем требованиям.

Вполне предсказуема и реакция многих участников игрового рынка на предложенный в законопроекте размер чистых активов у организатора игорного заведения – 600 млн. рублей. Они находят эту сумму завышенной и экономически необоснованной. При этом отмечается, что игорный бизнес неоднороден, поэтому и требования к величине чистых активов должны быть дифференцированными для разных его видов. Например, звучат предложения установить размер активов для казино – не более 30 млн. рублей, для зала игровых автоматов – не более 20 млн. рублей, а для тотализатора и букмекерской конторы – не более 5 млн. рублей.

Представители бизнес-сообщества высказывают опасения и по поводу недостаточной, на их взгляд, проработки механизмов проведения аукционов, распределения квот и получения разрешений от местных органов власти, что приведет к процветанию коррупции.

Представители игорного бизнеса считают, что сокращение количества игровых заведений и контингента игроков приведет к снижению налоговых поступлений в бюджет. Они также утверждают, что игра выполняет важнейшую социальную функцию, вытесняя из сознания человека тягу к крайним формам преодоления стресса и негативных эмоций – употреблению наркотиков, спиртного, участию в маргинальных общественных объединениях. Поэтому законопроект в предложенном виде принимать нельзя. В качестве доказательств приводятся следующие аргументы: 40% игорного бизнеса уйдет в «тень» или за рубеж, 500000 человек станут безработными, вместо игорных заведений появятся наркопритоны, около 2,5 млн. человек станут потенциаль-



ными клиентами организованной преступности, вырастут масштабы алкоголизма и наркомании, возникнут тяжелые последствия для социальной сферы и для общества в целом.

Законодатели придерживаются противоположного мнения: реализация закона в предложенном виде, напротив, оздоровит социальную обстановку в стране, снизит криминальную составляющую игорного бизнеса, оградит население от пагубных пристрастий.

В целом, как утверждают противники законопроекта, требованиям нового закона не сможет соответствовать 95–98% отечественных участников игорного рынка, что поставит их на грань разорения и создаст условия для перехода игорного бизнеса на нелегальное положение. Кроме этого, указанные изменения приведут к процветанию коррупции.

Существуют также возражения против отдельных положений законопроекта в Государственно-правовом управлении Президента РФ и в Правительстве РФ. Однако есть все основания полагать, что в процессе его подготовки и доработки необходимые компромиссные решения будут найдены.

Свобода, в том числе предпринимательская, должна быть ограничена рамками права. Без законодательных и нравственных ограничений невозможно построить правовое государство и полноценное гражданское общество. Ввести такие ограничения – обязанность депутатов, представляющих в законодательном органе власти интересы своих избирателей.

В каждой игре есть свои правила. Такие правила должны существовать и для тех, кто зарабатывает на любви человека к игре. При этом коммерческая выгода и социальные издержки должны быть сбалансированными.